



Calle Quisqueya #57, 2do piso  
San Juan, PR 00917  
P.O. Box 195484  
San Juan, PR 00919-5484  
Teléfono: (787) 819-0730

1 de abril de 2026

Hon. José “Che” Pérez Cordero  
Presidente  
Comisión de lo Jurídico  
Cámara de Representantes de Puerto Rico  
San Juan, Puerto Rico

**Para crear el Observatorio de Trata Humana de Puerto Rico bajo la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, disponer sus poderes y prerrogativas, proveer para su organización, crear el puesto de Director del Observatorio de Trata Humana de Puerto Rico, otorgarle funciones y deberes, requerir la creación y el desarrollo de un Plan Estratégico para combatir la trata humana en Puerto Rico, así como establecer la política pública del Gobierno de Puerto Rico; y para otros fines.**

Estimado José “Che” Pérez Cordero:

Reciba un cordial saludo de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (“Instituto”).

Esta Honorable Comisión nos solicitó la posición institucional en torno al P. del S. 298. Respetuosamente, le presentamos nuestras observaciones y propuestas.

#### **I. Propósito de la Medida**

El P. del S. 298 propone la creación del Observatorio de Trata Humana de Puerto Rico, adscrito a la Comisión de Derechos Civiles, con el fin de recopilar información, coordinar esfuerzos interagenciales y desarrollar un plan estratégico para combatir la trata humana en Puerto Rico. La medida también establece un director, define funciones operacionales y ordena la adopción de indicadores para apoyar la formulación de política pública basada en evidencia.

## **Resumen Ejecutivo**

El Instituto reconoce que la trata humana es un fenómeno complejo y que muy probablemente existe un subregistro de este, y que requiere sistemas de información robustos, comparables y coordinados. El establecimiento de un Observatorio, especialmente con el mandato de diseñar y adoptar sus indicadores con la participación y apoyo del Instituto, se alinea con las mejores prácticas internacionales de organismos como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Desde esa perspectiva estadística, el Instituto favorece la aprobación de la medida, sujeto a que la implantación de sus indicadores y procesos estadísticos se realicen con rigor metodológico, salvaguardas éticas y una coordinación estrecha entre las agencias involucradas.

### **II. Trasfondo**

El Instituto fue creado mediante la Ley Núm. 209-2003, según enmendada, con el propósito de garantizar la producción de estadísticas oficiales de alta calidad, oportunas y accesibles que apoyen la toma de decisiones informadas en el sector público y privado. El Instituto es la entidad encargada de establecer la política pública estadística y de la coordinación y la recopilación de datos confiables que fundamentan la toma de decisiones en el archipiélago. A lo largo de los años, el Instituto ha trabajado en diversos proyectos de impacto que buscan garantizar la accesibilidad, transparencia y calidad de las estadísticas públicas.

Entre sus funciones principales se encuentra la coordinación de esfuerzos interagenciales para evitar duplicidad en la recopilación de datos, promover la eficiencia en el uso de recursos públicos, y asegurar que las estadísticas producidas cumplan con estándares internacionales de calidad.

Entre sus iniciativas y proyectos más destacados se encuentran:

1. Plataformas de difusión y datos abiertos: Desarrollo de portales<sup>1</sup> y sistemas de tableros de indicadores<sup>2</sup> que sirven de base para evaluar la eficacia de los programas sociales y de seguridad en Puerto Rico.

---

<sup>1</sup> <https://datos.estadisticas.pr/>

<sup>2</sup> <https://www.estadisticas.pr.gov/productos/estadisticas-sobre-violencia-de-genero-en-puerto-rico>,  
<https://www.estadisticas.pr.gov/productos/portal-del-sistema-de-compilacion-de-datos-de-feminicidios-en-puerto-rico>,  
<https://www.estadisticas.pr.gov/productos/indicadores-economicos>

2. Manejo y validación de datos: Ejecución de ejercicios de armonización y validación de series estadísticas provenientes de bancos de información administrativos, así como la estandarización de metadatos y la realización de inventarios de estadísticas gubernamentales<sup>3</sup>.
3. Capacitación y asistencia técnica: Provisión de apoyo metodológico para encuestas y estudios especializados<sup>4</sup>, diseño de guías de buenas prácticas y el fortalecimiento continuo de las capacidades técnicas en las agencias productoras de datos mediante su Programa de Academias y Talleres<sup>5</sup>.

En el caso particular de la trata humana, el ordenamiento jurídico puertorriqueño ya reconoce este delito y sus distintas manifestaciones, pero persiste una brecha importante en la integración sistemática de datos provenientes de la policía, justicia, servicios sociales, salud, educación y otras entidades. Los informes internacionales señalan que la mayoría de los países y jurisdicciones enfrentan problemas similares de subregistro, calidad desigual de los sistemas de registro y fragmentación de la información, lo que limita la capacidad de diseñar intervenciones efectivas.<sup>6,7</sup>

### III. Análisis

La pieza legislativa tiene particular mérito porque reconoce que la trata humana no puede enfrentarse solo con castigo penal; también requiere inteligencia estadística, interoperabilidad de datos y seguimiento continuo de factores de riesgo. En ese sentido, es acertado que el Observatorio venga obligado a diseñar y adoptar sus indicadores con la participación y apoyo del Instituto, porque esa colaboración ayuda a evitar indicadores improvisados, duplicados o incompatibles entre agencias. Esta disposición responde a la recomendación de la *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) y de la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de que la medición de la trata se ancle en marcos conceptuales comunes, en particular la definición del Protocolo de Palermo y el

---

<sup>3</sup> <https://www.estadisticas.pr.gov/busqueda>

<sup>4</sup> [https://cdn.prod.website-files.com/68f911f0119e84487100c03a/69206e5c83189d5375f39a12\\_reglamento\\_metodologia\\_20140618.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/68f911f0119e84487100c03a/69206e5c83189d5375f39a12_reglamento_metodologia_20140618.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.estadisticas.pr.gov/academia>

<sup>6</sup> <https://reliefweb.int/report/world/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage-september-2022>

<sup>7</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/November/unodc-helps-countries-uncover-real-magnitude-of-trafficking-in-persons-and-report-on-sdg-16.html>

indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.2.2, que mide el número de víctimas de trata por 100,000 habitantes, desagregado por sexo, edad y forma de explotación.<sup>8 9</sup>

La experiencia internacional muestra que los mejores sistemas no se limitan a contar casos, sino que vinculan información administrativa, validación interagencial y criterios homogéneos de clasificación. Por eso, una estrategia semejante a la usada por UNODC consiste en estandarizar definiciones, documentar metadatos, validar datos antes de publicarlos y producir series comparables en el tiempo. De igual forma, el enfoque de la *International Labour Organization* (ILO, OIT, en español) y la Comisión Europea sobre indicadores operacionales, enfatiza señales observables de coerción, abuso de vulnerabilidad, engaño, retención de documentos, servidumbre por deudas y condiciones abusivas de trabajo, elementos que pueden traducirse en variables útiles para Puerto Rico.<sup>10,11,12</sup>

En cuanto al tipo de indicadores que el Observatorio debe desarrollar, la experiencia internacional sugiere al menos cuatro bloques básicos:

### 1. Indicadores de detección e incidencia

- Número de víctimas detectadas, tasa por 100,000 habitantes, desagregación por sexo, grupo de edad, tipo de explotación y nacionalidad o condición migratoria, siguiendo la lógica del indicador 16.2.2 de los ODS.<sup>13,14</sup>
- Distribución geográfica (municipio, región), agencia que identifica el caso y canal de detección (policía, línea de ayuda, organización no gubernamental (ONG), servicios de salud, escuelas), en línea con las prácticas de recolección de datos administrativos recomendadas por UNODC y la *International Organization for Migration* (IOM, OIM en español).<sup>15,16</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.ine.es/dyngs/ODS/en/metadatos.htm?idSub=339>

<sup>9</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip-2018.html>

<sup>11</sup> <https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/arbeitshilfen/ilo-indicators-trafficking-2009/>

<sup>12</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.docx>

<sup>13</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.ine.es/dyngs/ODS/en/metadatos.htm?idSub=339>

<sup>15</sup> <https://sdgs.un.org/partnerships/counter-trafficking-data-collaborative-ctdc-httpswwwctdatacollaborativeorg>

<sup>16</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

## 2. Indicadores de procesamiento judicial

- Investigaciones iniciadas, personas imputadas, casos archivados, condenas dictadas y tipo de sanción, como componentes esenciales para evaluar la respuesta del sistema de justicia penal.<sup>17,18</sup>
- Duración de los procesos y tasas de condena, lo que permite monitorear no solo la existencia de tipos penales, sino su aplicación efectiva.

## 3. Indicadores de protección y asistencia

- Número de víctimas asistidas, tipo de servicios provistos (alojamiento, atención de salud física y mental, representación legal, apoyo psicosocial), duración de la asistencia y resultados de reintegración cuando sea posible.<sup>19,20</sup>
- Esta aproximación es coherente con la práctica del *Counter-Trafficking Data Collaborative* (CTDC) de la OIM, que armoniza variables sobre perfiles sociodemográficos, tipos de explotación y rutas de tráfico, usando conjuntos de datos anonimizados para proteger a las víctimas.<sup>21,22</sup>

## 4. Indicadores de prevención y vulnerabilidad

- Existencia y grado de implementación de planes nacionales, campañas de sensibilización, capacitación de personal en sectores clave y mecanismos de referencia interinstitucional, de acuerdo con marcos como el *International Framework for Action* de UNODC.<sup>23,24</sup>
- Variables de contexto sobre factores de riesgo (abandono escolar, pobreza extrema, violencia de género, migración irregular, trabajo infantil) que permitan focalizar acciones preventivas,

---

<sup>17</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/November/unodc-helps-countries-uncover-real-magnitude-of-trafficking-in-persons-and-report-on-sdg-16.html>

<sup>18</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

<sup>19</sup> <https://jiformalert.org/iom-microsoft-release-largest-public-dataset-on-human-trafficking/>

<sup>20</sup> <https://sdgs.un.org/partnerships/counter-trafficking-data-collaborative-ctdc-httpswwwctdatacollaborativeorg>

<sup>21</sup> <https://jiformalert.org/iom-microsoft-release-largest-public-dataset-on-human-trafficking/>

<sup>22</sup> <https://sdgs.un.org/partnerships/counter-trafficking-data-collaborative-ctdc-httpswwwctdatacollaborativeorg>

<sup>23</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

<sup>24</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/November/unodc-helps-countries-uncover-real-magnitude-of-trafficking-in-persons-and-report-on-sdg-16.html>

en línea con el enfoque de vulnerabilidad utilizado en las estimaciones globales de esclavitud moderna de la OIT, *Walk Free* y la OIM.<sup>25,26</sup>

El texto del P. del S. 298, al ordenar que el Observatorio diseñe un Sistema de Identificación Temprana de vulnerabilidad a la trata y que se reúna periódicamente con su grupo de apoyo para evaluar y ajustar los indicadores, crea un andamiaje flexible que puede incorporar estos estándares. No obstante, el detalle técnico sobre los indicadores específicos, las definiciones operacionales, los protocolos de anonimización y los métodos de estimación deberá desarrollarse mediante reglamentación y lineamientos técnicos, donde la pericia del Instituto resultará indispensable para asegurar consistencia metodológica y comparabilidad internacional.<sup>27,28</sup>

En términos operacionales, la medida busca atender los desafíos identificados en la literatura internacional: naturaleza oculta del delito, subregistro, calidad desigual de los sistemas de registro y posibilidad de doble conteo de víctimas. La facultad del Observatorio para requerir información, estandarizar la forma y estructura de los datos, imponer sanciones por incumplimiento y acceder a bases de datos en casos de falta reiterada de reporte constituye un mecanismo significativo de coordinación y cumplimiento. No obstante, es importante que se tome en consideración que esas facultades deben estar supeditadas a los poderes del Instituto, pues el Instituto es por ley el único ente capaz de establecer la política pública estadística de Puerto Rico. Por otra parte, para alinear plenamente la práctica local con los principios éticos promovidos por OIM y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) será necesario complementar la ley con protocolos de consentimiento informado, protección de datos, anonimización y enfoque centrado en sobrevivientes, especialmente cuando se integren fuentes diversas como de la policía, salud, educación y organizaciones no gubernamentales.<sup>29,30,31</sup>

La creación del Observatorio ubica a Puerto Rico en una mejor posición para aprovechar y contribuir a iniciativas globales como el CTDC y para interpretar sus propios datos a la luz de las tendencias internacionales, que estiman alrededor de 50 millones de personas en situaciones de esclavitud moderna

---

<sup>25</sup> <https://www.walkfree.org/reports/global-estimates-of-modern-slavery-2022/>

<sup>26</sup> <https://reliefweb.int/report/world/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage-september-2022>

<sup>27</sup> <https://sdgs.un.org/partnerships/counter-trafficking-data-collaborative-ctdc-httpswwwctdatacollaborativeorg>

<sup>28</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.pdf>

<sup>29</sup> <https://reliefweb.int/report/world/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage-september-2022>

<sup>30</sup> <https://ijfornal.org/iom-microsoft-release-largest-public-dataset-on-human-trafficking/>

<sup>31</sup> <https://sdgs.un.org/partnerships/counter-trafficking-data-collaborative-ctdc-httpswwwctdatacollaborativeorg>

en 2021, incluyendo trabajo forzoso y matrimonios forzados. Esta articulación entre datos locales y marcos globales refuerza el potencial de la medida para sustentar políticas de prevención, protección y sanción más informadas.<sup>32,33</sup>

Finalmente, debe señalarse que el plan estratégico ordenado por la medida es acertado, pero debe ser una hoja de ruta con metas medibles, responsables definidos y calendarios de cumplimiento. Si el Observatorio adopta indicadores demasiado amplios o poco verificables, perderá capacidad de análisis; en cambio, si prioriza variables comparables y medibles, podrá orientar mejor la prevención, la fiscalización y la asignación de recursos.<sup>34,35</sup>

#### IV. Conclusión

A base del análisis realizado, y desde la perspectiva estadística, el Instituto apoya la intención del P. del S. 298, sujeto a que la implementación de sus indicadores y procesos estadísticos se haga con rigor técnico, coordinación interagencial, alineación con estándares internacionales y bajo la supervisión del Instituto. Se enfatiza, además, la importancia de que el Observatorio diseñe y adopte sus indicadores con la participación y el apoyo del Instituto, para asegurar calidad, comparabilidad y utilidad pública.

Agradecemos la oportunidad de exponer nuestra posición en torno al P. del S. 298.

Nos reiteramos a la disposición de aclarar cualquier duda o proveer cualquier información adicional que sea de provecho a esta Honorable Comisión para la evaluación de la medida en referencia.

Cordialmente,



Dr. Orville M. Disdier Flores

Director Ejecutivo

---

<sup>32</sup> <https://www.walkfree.org/reports/global-estimates-of-modern-slavery-2022/>

<sup>33</sup> <https://reliefweb.int/report/world/global-estimates-modern-slavery-forced-labour-and-forced-marriage-september-2022>

<sup>34</sup> <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/en/news-detail/global-report-on-trafficking-in-persons-des-unodc>

<sup>35</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-02-02.docx>